



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Las últimas leyes sobre partidos políticos en Argentina (2002-2012). La Judicialización de la política.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumno: Federico Pablo Piana

D.N.I.: 34.462.155

Correo electrónico: federico_piana@yahoo.com.ar

Director: Ricardo Sebastián Piana

Fecha: Abril 2013

INDICE

Fundamentación.....	5
Hipótesis	6
Objetivos.....	7
Estrategia metodológica	7
CAPITULO 1: MARCO TEORICO.....	10
1.1) Transición democrática en América Latina.....	10
1.1.1) Aspectos generales	10
1.1.2) El régimen democrático en Argentina.....	13
1.3) Sistema de partidos; la configuración partidaria en Argentina	17
1.3.1) Acercamiento teórico al partido y al sistema de partidos.....	17
1.3.2) El sistema de partidos en Argentina	20
1.3.3) Crisis de representatividad en los partidos políticos argentinos.....	28
1.4) La democratización interna de los partidos	32
1.5) Judicialización de la política	37
1.5.1) Aspectos generales	37
1.5.2.) Cámara Nacional Electoral.....	41
CAPÍTULO 2: LINEAMIENTOS DE LA NORMATIVA SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA	44
2.1) Antecedentes.....	44
2.2) Ley Orgánica de Partidos Políticos (Ley N° 23.298).....	47
2.3) Primera reforma: Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (Ley N° 25.600).....	49
2.4) Segunda reforma: Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (Ley N° 26.215).....	52
2.5) Tercera reforma: Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Ley N° 26.571)	55
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS FALLOS DE LA CNE.....	62
3.1) Análisis cuantitativo de fallos referidos a las Leyes N° 25.600, N° 26.215 y N° 26.571	62
3.1.1) Ley N° 25.600	64
3.1.2) Ley N° 26.215	65

3.3) Análisis cualitativo de fallos de la CNE	72
3.3.1) CASO 1: “Incidente de caducidad en autos ‘Unión del Centro Democrático s/reconocimiento distrito Capital Federal’ art. 50 inc. ‘c’ ley 23.298”	73
3.3.2) CASO 2: “Incidente en autos “Partido Nacionalista Constitucional –UNIR- s/ Control de Financiamiento de los Partidos Políticos” –Ejercicio Anual 2009 – LA RIOJA	74
3.3.3) CASO 3: “Incidente en autos “Casas Guillermo y otros – apoderados del Frente de Izquierda y de los Trabajadores s/ apelan resolución acta n° 83 de la H. Junta Nacional Electoral” de Buenos Aires	75
3.3.4) CASO 4: “Ruiz Juan y otros s/ solicitan nulidad del Decreto P.E.N. 2004/2009” – CAPITAL FEDERAL	77
3.3.5) CASO 5: “Incidente de Apelación en autos caratulados “Incidente de Control Patrimonial del Partido Nacionalista Constitucional –UNIR- ORDEN NACIONAL”	80
CONSIDERACIONES FINALES	82
BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXO	95



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

RESUMEN

La presente investigación tiene como propósito comprobar si las últimas leyes que afectaron el funcionamiento de los partidos políticos (de financiamiento y electorales) sancionadas entre 2002 y 2012 en Argentina, han beneficiado a los dos partidos tradicionales, el Partido Justicialista/F.P.V. y la Unión Cívica Radical, perjudicando la permanencia de partidos chicos y la aparición de nuevas fuerzas en el sistema político.

Se intenta comprobar, además, si éstos últimos tuvieron al Poder Judicial, más precisamente a la Cámara Electoral Nacional, como la única instancia para resolver los conflictos que derivaron de esas leyes, generando así, una judicialización de la política. Para realizar la investigación, se utilizó una estrategia metodológica que combina diversas técnicas: se examinaron documentos oficiales disponibles poniendo el acento en las leyes, sus fundamentos y debates enlazados pero también, y muy especialmente, se analizaron de forma cuantitativa y cualitativa los fallos del poder judicial vinculados a su aplicación u observación de inconstitucionalidad para revelar el grado de conflicto subyacente.

Los resultados que se obtuvieron mostraron por un lado, que las leyes de financiamiento establecieron complejos sistemas de rendición y utilización de los fondos, como asimismo los actuales porcentajes de distribución para el financiamiento de campañas son elocuentes en cuanto privilegian el *statu quo*, desincentivando a los partidos chicos y nuevos. Por otro lado, se pudo comprobar la cantidad creciente de apelaciones al Poder Judicial para resolver las cuestiones políticas que en esta materia se han dado, observando que la gran mayoría de las presentaciones fueron hechas por los partidos chicos y nuevos.

PALABRAS CLAVES

Partidos Políticos - Sistema de Partidos - Sistema Electoral – Sistema Judicial – Democracia interna del Partido Político – Judicialización de la política – Financiamiento

ABSTRACT

The present research has the aim to determine whether the latest laws affecting the functioning of the political parties (financing and electoral) sanctioned between 2002 and 2012 in Argentina, have benefited the two traditional parties, the Justicialista Party / F.P.V. and the Unión Cívica Radical Party, affecting the permanence of small political parties and the emergence of new forces in the political system.

It also attempts to verify if the small parties has the Judiciary and more specifically the National Electoral Chamber, as the only authority to resolve conflicts derived from those laws, thus generation a judicialization of politics.

To perform the research, we used a strategy that combines various techniques: available official documents were examined with emphasis on the law, its basis and associated debates but also, and particularly, were analyzed quantitatively and qualitatively of the judiciary failures relating to their application or observation of unconstitutionality to expose the degree of underlying conflict. The results obtained show first, that the complex financing laws established accountability systems and use of funds, as well as the current distribution percentages for electoral campaign finance are eloquent in favor of the status quo, discouraging the small and new parties. Furthermore, we noted the increasing number of appeals to the judiciary to resolve the political issues than on this matter has been treated, noting that the vast majority of the presentations were made by the small and new parties

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR
KEY-WORDS

Political Parties – System of Parties – Electoral System – Judicial System - Internal Democracy of Political Party – Judicialization of politics – Financing

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Fundamentación

Con el reestablecimiento de la democracia en la década del ochenta en Argentina, los partidos políticos se convierten en los actores fundamentales del sistema político. Sin embargo, en las últimas décadas se ha podido observar un proceso de desprestigio progresivo con respecto a los partidos políticos y el sistema electoral (Abal Medina, Alessandro y Cheli, 2007).

Los poderes públicos han pretendido modificar este estado de cosas generando modificaciones legales en la estructura institucional en las cuestiones relacionadas al ámbito constitucional, pero también en el marco de las leyes de partidos, de financiamiento y las leyes electorales. En efecto, y muy especialmente a partir de la crisis del 2001, se produce un continuo interés por reglamentar las prácticas de funcionamiento interno y de financiamiento del sistema de partidos.

En el período 2002-2009 se reformó la ley de financiamiento de partidos políticos, dos veces, y se dictó la Ley de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, en adelante, Ley PASO. Estas reformas electorales fueron un intento del gobierno nacional de salir del desprestigio en el sistema electoral que reinaba en Argentina con los objetivos de consolidar la democracia, lograr el equilibrio electoral, mejorar la representación de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas. A partir de estas leyes se pretendió superar la actual crisis de representación partidaria con un sistema de competencia electoral más equilibrado y transparente para la ciudadanía. El supuesto explícito en los proyectos es que los cambios normativos democratizarían el sistema de partidos.

No obstante los objetivos declamados por las reformas, muchos de los partidos pequeños han afirmado que las normas sólo beneficiarían a los partidos grandes y que esta supuesta democratización sólo tiende a clausurar el sistema de partidos argentino. En efecto, estas mismas normas son vistas por los partidos chicos como restrictivas: es conocida la campaña que el Partido Obrero (P.O.) realizó, con Altamira a la cabeza y Jorge Rial vía twitter, para juntar un medio millón de votos para no dejar al P.O. afuera de las elecciones nacionales. Pero no resulta tan conocido todo el proceso y debate que se dio por los partidos a través del Poder Judicial para limitar, restringir o tachar de

inconstitucionales a estas leyes ni cómo, de su aplicación, se derivaron sanciones a los partidos.

A partir de esta breve reseña, nos surgieron unos interrogantes que nos servirán de guía para la construcción de esta investigación: ¿Cuáles son las consecuencias de las modificaciones esbozadas por las regulaciones pertinentes al financiamiento de partidos políticos en Argentina en los años 2002 a 2012 y de internas abiertas? Siguiendo la misma línea, ¿qué caminos tomaron los partidos que se sintieron perjudicados por las reformas electorales? ¿Fue el sistema judicial un camino para los actores insatisfechos con las reformas y en caso positivo, cuál fue su resultado?

El presente trabajo de investigación intenta abordar las últimas leyes que modificaron el funcionamiento de sistema de partidos en Argentina. Para ahondar en el tema, se decidió tomar el último decenio (2002-2012) que representa el mayor grado de reglamentación en la materia. Se puntualizó en el análisis de la Ley N° 25.600, como primer intento de transparentar el financiamiento de los partidos políticos, sancionada en junio de 2002, luego la Ley N° 26.215 de Financiamiento de Partidos Políticos aprobada en enero de 2007, cruzando por el proceso aprobación de la Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral conocida como Ley PASO sancionada el 14 de diciembre de 2009 y su polémico decreto de promulgación, Decreto N° 2004/09. Luego, con ese análisis se contrastó la posición de los partidos políticos ante la justicia electoral.

Hipótesis

Exploramos si los cambios en las leyes de financiamiento y de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias que se dieron en los últimos años a nivel nacional, refuerzan a los dos partidos tradicionales del sistema de partidos a nivel nacional y ponen en desventaja al resto de los partidos políticos. Estos últimos sólo tuvieron al Poder Judicial como instancia para resolver el conflicto propiciando la judicialización de la política. Todo este proceso, como demostraremos, denota que el supuesto consenso legislativo no alcanzó para conformar a los partidos chicos/nuevos.

A los fines de la presente investigación, entendemos que los dos partidos tradicionales a nivel nacional son el Partido Justicialista (que como partido históricamente frentista, está hoy dentro del Frente para la Victoria), y la Unión Cívica Radical.

Objetivos

Para poder responder a los interrogantes arriba planteados, es pertinente tener un objetivo general que guíe el desarrollo del análisis. La investigación buscará examinar las consecuencias que tuvieron en los actores políticos partidarios las modificaciones introducidas por la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y la de internas abiertas a nivel nacional en Argentina en los años 2002-2012.

De lo anterior se desprenden objetivos específicos que ayudan a una mayor comprensión del proceso a analizar, a saber:

- Señalar las diferencias que poseen las últimas reformas legislativas sobre los partidos políticos, comenzando con el texto vigente antes del inicio del período estudiado (Ley Orgánica de Partidos Políticos - Ley N° 23.298), la primera reforma sobre financiamiento (Ley N° 25.600); la segunda reforma sobre financiamiento (Ley N° 26.215); y por último la tercera reforma, en este caso sobre funcionamiento interno de los partidos (Ley N° 26.571).
- Estudiar los cuestionamientos a la aplicación de la Leyes por los partidos políticos, en particular, la Ley PASO.
- Identificar presentaciones y fallos a nivel nacional detallando la causa de las presentaciones y argumentos para, finalmente, analizar sus resultados.

Estrategia metodológica

Más allá de la gran cantidad de discursos en torno a los objetivos deseados y las críticas efectuadas a este proceso de modificación legislativa, éstos no pueden ser nuestra fuente de análisis porque están, necesariamente, teñidos del discurso político

partidario. Tampoco los resultados electorales: no han pasado más que una única elección desde la última reforma reseñada y las anteriores reformas sólo afectaron el sistema de financiamiento. Entendemos que no ha transcurrido un tiempo suficiente como para poder sacar conclusiones definitivas de los efectos de estas leyes sobre la acumulación de los escaños y cargos y por ello debemos recurrir a otras estrategias para contrastar la hipótesis planteada. Tampoco podemos recurrir a los apoyos alcanzados por las leyes en la Cámara; el caso de la Ley N° 26.571 es paradigmático al respecto: obtuvo consenso¹.

Para realizar esta investigación se utilizó una estrategia metodológica que combina diversas técnicas: se tomarán los documentos oficiales disponibles como fuente de información para el análisis de los hechos estudiados poniendo el acento en las leyes, sus fundamentos y debates vinculados pero también, y muy especialmente, los fallos del poder judicial vinculados a su aplicación o tacha de inconstitucionalidad para detectar el grado de conflictividad subyacente.

La presente investigación es de carácter descriptivo – analítica utilizando los documentos oficiales como un primer acercamiento al funcionamiento del actual sistema de partidos a nivel nacional en Argentina donde participan diversos actores como los partidos políticos y actores gubernamentales.

Para poder analizar cómo esas leyes afectaron y generaron “sanciones” a los partidos se decidió tomar la judicialización de estas reformas tomando el período 2002 hasta 2012. Se analizaron fallos de la Cámara Nacional Electoral (CNE) en forma cuantitativa y cualitativa. La Cámara no sólo es el único organismo con competencia electoral exclusiva, ya que la primera instancia está aún en mano de los jueces federales ordinarios, sino que sus miembros gozan de un gran prestigio y sólo en casi excepcionales casos sus fallos son recurridos a la Corte.

Dado que el análisis de estos temas es necesariamente complejo, debemos detenernos en dos aspectos que, aun siendo colaterales a esta investigación, son centrales cuando se estudian los partidos políticos y que conformarán nuestro marco teórico: la crisis de representación y el lugar que los partidos políticos ocupan en este espacio relacional entre la ciudadanía y los poderes políticos del Estado.

¹ En Cámara de Diputados obtuvo 135 a favor y 99 en contra y 1 abstención; en el H. Senado obtuvo 42 votos a favor y 24 en contra.

La elección de los partidos políticos a nivel nacional como unidad de análisis responde al interés personal de indagar acerca del modo en que se resuelven en el mismo las cuestiones relacionadas con su posicionamiento frente a las leyes que modificaron la estructura del entonces vigente sistema de partidos y electoral, teniendo presente el contexto socio- político de Argentina caracterizado, entre otras cuestiones, por una crisis de representación partidaria.

Se ha decidido presentar la investigación en tres capítulos. En el primero, iniciamos un abordaje teórico en donde definiremos conceptos claves para poder comprender la temática tratada; en el segundo capítulo, trataremos los lineamientos de la normativa sobre los partidos políticos en Argentina, cuya finalidad será analizar las últimas leyes sancionadas para conocer los marcos normativos de actuación que se les impone a los partidos políticos y, por último, el tercer capítulo en el cual se analizarán los fallos de la Cámara Nacional Electoral para poder así recolectar la suficiente información y llegar a una conclusión sobre nuestra hipótesis inicial.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPITULO 1: MARCO TEORICO

1.1) Transición democrática en América Latina

1.1.1) Aspectos generales

Son varios los autores que teorizaron respecto a las transiciones democráticas. Entre ellos se encuentra la obra de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, quienes sostienen que la transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, un período que se encuentra delimitado por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria (O'Donnell, Shmitter y Whitehead, 1988).

Se ha definido también a la transición a la democracia como *“no sólo el pasaje de un régimen político a otro, sino la transformación en los planos políticos, social y cultural ideológico de un paradigma asociado a prácticas autoritarias y a la reivindicación de la violencia”* (Garategaray, 2009:5). Asimismo, el establecimiento de la democracia y el recambio político que esto conlleva, se realiza sobre bases frágiles (Aguila y Luciani, 2008).

Por otro lado, Manuel Garretón afirma que las transiciones están configuradas por el *“paso de regímenes autoritarios modernos, especialmente militares, a fórmulas democráticas en las que están ausentes los modelos revolucionarios, pero donde algún tipo de ruptura, no de corte insurreccional, entre ambos regímenes”* (Garretón, 1997: 21).

Por su parte, Francisco Weffort afirma que las democracias establecidas en las décadas del ochenta y noventa en la región, constituyen nuevas democracias por dos factores. En primer lugar, se trata de nuevas democracias porque es difícil compararlas a las democracias previamente existentes y, en segundo lugar, las mismas engloban contenidos nuevos, entre los que se pueden enfatizar la continuidad de una herencia autoritaria como asimismo la persistencia de líderes del régimen anterior (Aguila y Luciani, 2008).

Para el autor, *“las nuevas democracias son aquellas cuya construcción ocurre en medio de las condiciones políticas de una transición en la cual fue imposible la completa eliminación del pasado autoritario”, de tal manera que, “esa construcción se da en medio de las circunstancias creadas por una crisis social y económica que acentúa las situaciones de desigualdad social extrema, así como de creciente desigualdad”* (Weffort, 1993:134).

En este sentido, este tipo especial de democracia fue definido por Guillermo O'Donnell como democracia delegativa; en donde las define como las nuevas democracias latinoamericanas que implican una delegación de poder desde el legislativo al ejecutivo, y esto implica a su vez concentración de poder en el ejecutivo. Asimismo, el autor señala que en aquellas sociedades donde la democracia representativa tuvo en el pasado una larga y exitosa historia, el proceso de consolidación se desarrolla bajo los parámetros culturales e institucionales de dicha forma de democracia. Sin embargo, en aquellos países donde denotaban una gran precariedad institucional y además, en donde los procesos de democratización estuvieron marcados por una impronta populista, se estaba consolidando un modelo de democracia que se distinguía de su variante representativa (Peruzzotti, 2010).

Por esta razón, el concepto de democracia delegativa busca delimitar conceptualmente a una forma concreta de comprender y de ejercer el poder político que lleva a la creación de un subtipo específico de poliarquía. Cabe señalar que como toda poliarquía, la democracia delegativa reconoce elecciones libres y competitivas, como así también el uso de un grado de razonable de libertades políticas básicas. Lo que diferencia al subtipo delegativo de la variante representativa de la poliarquía, es la ausencia de pesos y contrapesos al interior del Estado y una evidente concentración del poder en el Ejecutivo (Peruzzotti, 2010).

De este modo, hay que tener en cuenta que las actuales teorías y tipologías relacionadas a la democracia, se refieren a la democracia representativa (con todas sus variaciones) en los países capitalistas de alto nivel de desarrollo. Además, algunas democracias establecidas en ciertos países de América Latina, cumplen con la tipología de Robert Dahl según la definición de poliarquía. No obstante, estas democracias no son democracias representativas, sino mas bien presentan características que inducen a llamarlas democracias delegativas (O'Donnell, 1994).

Siguiendo la misma línea, O'Donnell sostiene que este tipo de democracias no son democracias consolidadas, es decir, institucionalizadas, pero pueden ser duraderas.

Asimismo, una característica en común que heredaron la gran mayoría de los gobiernos luego de los regímenes autoritarios, es una profunda crisis social y económica que refuerza ciertas prácticas acerca del ejercicio apropiado de la autoridad política. En consecuencia, estas prácticas conducen hacia la democracia delegativa y no a la representativa (O'Donnell, 1994).

Introduciéndonos en las transiciones democráticas en América Latina, encontramos que la herencia democrática previa no es muy consistente. Sin embargo, preexistía una estructura de partidos que no fue suprimida por los regímenes dictatoriales sumado a un cierto uso de los derechos constitucionales para apaciguar las demandas sociales. No obstante, si las transiciones conllevaron un progresivo grado de democratización de las de la organización política, el quiebre con el pasado se caracteriza por ser gradual e incompleta en la mayoría de los casos (Aguila y Luciani, 2008).

Con relación a lo anterior, no había dudas de que en América Latina la eliminación sistemática de las dictaduras llevaría al establecimiento de regímenes democráticos. Sin embargo, a medida de que el procesos progresaba, *“con su secuela de efectos traumáticos, el optimismo de los inicios de la transición comienza a contrastar con la formulación de análisis más críticos en torno la evolución política, social y económica puesta en marcha en estos países”* (Aguila y Luciani, 2008:4).

De esta manera, las fórmulas políticas que se emplearon a partir de esa década, tuvieron el objetivo de resolver las ambigüedades originadas de una doble transición simultánea: por un lado la transición del autoritarismo a la democracia y por otro lado, el debilitamiento de la matriz estado-céntrica. Este segundo proceso produce una etapa amplia de más de una década y media, durante el cual brotan varios intentos de sustituir la matriz estado-céntrica por otra centralizada en el mercado de orientación neoliberal (Cavarozzi y Casullo, 2002).

Es por ello que podemos afirmar que en América Latina, se han alcanzado niveles relativamente mediocres en el logro de lo que Stepan y Linz denominan *stateness*, y que se ha traducido por “estatalidad”. Los autores sostienen que la democracia es una forma de gobierno de los Estados modernos, y que, por lo tanto, “sin un estado, es imposible una democracia moderna” (Stepan y Linz, 1996). Además, la región ha sido reconocida por la construcción de Estados grandes. Sin embargo, está en entredicho si fue capaz de construir buenos Estados (Cavarozzi y Casullo, 2002).

1.1.2) El régimen democrático en Argentina

El fin de la dictadura militar de 1976 en Argentina, permite a la ciudadanía ingresar a una nueva etapa democrática que la congrega tras la prosecución de dos grandes objetivos: la renovación del sistema político y la reestructuración de la economía (Quiroga, 2005).

El éxito del período de transición que empieza en 1983, tanto en lo político como en lo económico, va a depender en gran orden de la interacción de ambos procesos. Es por ello que a partir del resurgimiento del régimen democrático en el país, se apuesta por una demanda de orden político y económico de gran magnitud, con el fin de terminar años de frustraciones (Quiroga, 2005).

Las elecciones de 1983 son recordadas en el país por el resultado que hasta entonces era impensado: la Unión Cívica Radical (U.C.R.) triunfa con el 51,75% de los votos, desplegando al segundo lugar al candidato del Partido Justicialista (P.J.) en elecciones libres y competitivas. En este sentido es pertinente señalar que en la nueva etapa democrática se vuelve a la histórica competencia entre los dos partidos políticos tradicionales. En efecto, la U.C.R. y el P.J. concentran casi el 92% de la preferencia de los votos en las elecciones presidenciales (Mustapic, 2002).

Como resultado del triunfo de la fórmula radical Alfonsín-Martínez, el régimen político democrático inicia un proceso de organización política institucional del país. Esto fue posible como consecuencia de la decadencia de las Fuerzas Armadas al mando del gobierno, agravado ante sus reiterados fracasos que por sus propias convicciones (Kerz y Leiras, 2004).

De estas evidencias, surgieron dos significados inmediatos a raíz del triunfo electoral: por un lado, terminó el régimen autoritario iniciado en 1976 y, por otro lado, se rompió con la hegemonía electoral con el que contó el peronismo durante cuatro décadas. De esta manera, el gobierno de Raúl Alfonsín surgió como la opción posible a un estado de retroceso (Quiroga, 2005).²

² Otro hecho novedoso del retorno a la democracia está dado por el surgimiento de organizaciones de sociedad civil no gubernamentales con el fin de crear conciencia ciudadana, a través de la publicación de información pública para promover la participación ciudadana, la transparencia y así, fortalecer las instituciones democráticas. Entre ellos podemos mencionar: Asociación Conciencia, Poder Ciudadano y Centro de Estudios Legales y Sociales (Moraña, 2002).